

العنوان:	التنظيم الإداري لمؤسسات القطاع العام
المصدر:	مجلة جامعة الملك عبد العزيز . الإقتصاد والإدارة - السعودية
المؤلف الرئيسي:	حمور، ميرغني عبدالعال
المجلد/العدد:	مج 1
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1988
الصفحات:	121 - 144
رقم MD:	70372
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	السلطة الإدارية ، التنظيم الإداري ، القطاع العام ، الشركات ، إدارة الشركات ، الهيكل الإداري ، الأهداف الإدارية ، السلطة التنفيذية ، السلطة التشريعية ، مجالس الإدارة، الدول النامية ، التخطيط الاقتصادي ، التفويض الإداري
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/70372

© 2016 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

التنظيم الإداري لمؤسسات القطاع العام

ميرغني عبدالعال حمور
خبير الأمم المتحدة بالمنظمة العربية للعلوم الإدارية
عمان- الأردن

يشمل الحديث عن التنظيم الإداري لمؤسسات القطاع العام جانبين أساسيين أحدهما يشار إليه بالتنظيم العام وهو يرمز إلى وضع المؤسسة المعنية في إطار الجهاز الإداري العام للدولة، ويشير كذلك إلى علاقة تلك المؤسسة بالأجهزة الإدارية الأخرى بينما يرمز الجانب الآخر للتنظيم الإداري لمؤسسات القطاع العام إلى التنظيم الداخلي للمؤسسة الحكومية المعنية وإلى تحديد المسؤوليات وتسلسل السلطات والمسؤوليات في المؤسسة ويهدف التنظيم الإداري لمؤسسات القطاع العام دائمًا إلى تحقيق أهدافها المعلنة، وإلى الوصول إلى تلك الأهداف والغايات بأعلى كفاية ومقدرة وبأقل تكاليف مادية وبشرية ممكنة. ويحدد قانون إنشاء المؤسسة المعنية تنظيمها العام، إذ ينص القانون المنشئ للمؤسسة على وضعها في إطار الجهاز الإداري العام للدولة، كما ينص على علاقتها بمختلف الأجهزة الإدارية الأخرى. هذا ويهدف التنظيم العام للمؤسسة العامة إلى:

(أ) تحديد سلطاتها بصورة واضحة تمكن القائمين عليها من أداء وظائفهم بصورة سليمة ودون التداخل أو التضارب بين صلاحياتها وصلاحيات بقية أجهزة الدولة.

(ب) تحديد الأجهزة والسلطات المشرفة على المؤسسة وتوضيح نوع وحدود العلاقة بين المؤسسة وتلك الأجهزة المشرفة.

(جـ) محاولة التوازن بين مسؤولية المؤسسة لمختلف أجهزة السلطة السياسية والحكومة المركزية وتوفير أكبر قدر من المرونة والمبادرة والحرية الإدارية.

(د) تحقيق أكبر قدر من المرونة في وضع البناء التنظيمي للمؤسسة بحيث تغدو عملية إعادة التنظيم عملية مستمرة وميسورة.

ولتحقيق الغايات الواردة أعلاه فإن بعض الدول تنشئ كل مؤسسة بقانون خاص بها يحدد اسمها والغرض من إنشائها ورأسمالها المنشئ وتشكيل مجلس إدارتها وسلطات وصلاحيات كل من الوزير ومجلس الإدارة وذلك لضمان توافقه وانسجامه مع طبيعة عمل المؤسسة المعنية وخدمة أهدافها. هذا وتلجأ بعض الدول إلى أسلوب آخر لضمان تحقيق أكبر قدر من المرونة وحرية الحركة للمؤسسات وذلك بإنشاء قانون عام يحكم إنشاء جميع المؤسسات على أن يقتصر مثل ذلك القانون على وضع الخطوط العريضة والسياسات العامة للدولة والتي تحدد الأطر التي تحكم علاقات مختلف المؤسسات بأجهزة الدولة المركزية وبالسلطتين التشريعية والتنفيذية، على أن تنشأ كل مؤسسة بمقتضى لائحة تأسيسية خاصة بها توضع في ضوء وإطار القانون العام للمؤسسات العامة.

وهناك أسلوب ثالث ينبع من إنشاء المؤسسات العامة لأغراض تحقيق المرونة وهو أن يتم إنشاء المؤسسة بمقتضى قانون خاص بها دون أن يشمل ذلك القانون تنظيم المؤسسة الداخلي والذي يترك في هذه الحالة للسلطة الإدارية تمارسه بموجب مراسيم وقرارات وذلك لضمان مواجهة مختلف الظروف بالسرعة والمرونة اللازمة[١].

وقد تنشأ بعض مؤسسات الدولة أحيانًا بقرار من السلطة التنفيذية[٢] وذلك تفاديًا لما قد يترتب على إصدار قانون للمؤسسة من تأخير وتعقيد من قبل الجهاز التشريعي، ورغم ما في مثل هذا الإجراء من معقولية إلا أنه لا يخلو من بعض المحاذير، وذلك من حيث أن إعطاء مجلس الوزراء أو الوزير المختص حق إنشاء مؤسسة حكومية يعني ضمنًا إعطائه حق إلغائها وتصفيتها. وإعطاء مثل هذا الحق للوزير قد يعرض المؤسسة المعنية لمغبة النفوذ السياسي والأهواء والميول السياسية للجهة الحاكمة، كما وأنه قد يؤدي إلى إخضاع أعضاء مجلس الإدارة للنفوذ السياسي للوزير أو الحزب الحاكم بصورة مخلة تفقد معها المؤسسة استقلالها الإداري والمالي ومقدرتها على العمل على أسس اقتصادية وتجارية.

---

(١) **محمد كامل ليلة**، *نظرية المؤسسات العامة*، بيروت: جامعة بيروت العربية، ١٩٧٨م، ص ١٢٢.
(٢) *المرجع السابق*، ص ١٢ .

وقد يختلف التنظيم الخاص بالمؤسسات باختلاف المناخ السياسي والعرف والممارسات الإدارية السائدة للقطاع العام في بلد معين. وربما تأخذ المؤسسة العامة شكل المؤسسة القابضة، فتتبع لها العديد من المؤسسات الفرعية والوحدات الإنتاجية وتنشأ بالتالي عدد من المستويات الإدارية. وقد تأخذ المؤسسة القابضة هيئة المؤسسة النوعية فتكون المؤسسات الفرعية والوحدات الإنتاجية التابعة لها في هذه الحالة ذات طابع إنتاجي أو خدمي متخصص. أو قد يأخذ تنظيم المؤسسة القابضة طابعًا جغرافيًا ويتم توزيع الوحدات التابعة لها على أساس إقليمي أو سياسي. كما وقد يأخذ تنظيم المؤسسة القابضة طابعًا وظيفيًا فتجمع المؤسسات التي تعمل في مجال وظيفي معين كوحدات الاستثمار أو التمويل تحت إشراف مؤسسة قابضة واحدة.

وعلى الرغم مما قد يترتب على إتباع نظام المؤسسة القابضة من مزايا وإيجابيات تتمثل في توجيه الموارد وضمان استخدامها وتوظيفها في مجالات محددة، وفي تكريس التخصص وتوحيد الرقابة، إلا أنه قد لا يخلو من بعض السلبيات فتعدد المستويات الإدارية الرأسية وما يتبعها من تداخل وتضارب في الاختصاصات واختلاف في الأمزجة والتوجهات، قد يؤثر سلبًا في مستوى الكفاية والإنتاجية. كما وأن تعدد الأجهزة التابعة للمؤسسة القابضة وإنشاءها على رقعة جغرافية واسعة قد يخلق بيروقراطية يصعب التحكم فيها وإدارتها، هذا فضلاً عما يعنيه توسع الجهاز البيروقراطي من زيادة في التكلفة والنفقات.

وقد تلجأ بعض دول العالم الثالث خاصة تلك التي تميل إلى توجيه الاقتصاد والتخطيط الشمولي إلى إنشاء جهاز أعلى للمؤسسات تكون قيادته ذات مستوى وزاري وذلك بغرض وضع السياسة الاقتصادية العامة للمؤسسات والإشراف على تنفيذها والتنسيق بين أداء وقرارات تلك المؤسسات. والتحكيم بينها في حالات الخلاف(٣) وإنشاء مثل هذا الجهاز والذي يطلق عليه اسم المجلس الأعلى للمؤسسات كما هو الحال في العراق، أو الهيئة العليا لمؤسسات القطاع العام كما جاء في قانون المؤسسات العامة لسنة ١٩٧١ في السودان أو المجلس الأعلى العربي كما ورد في القرار الجمهوري رقم ١٨٩٩ لسنة ١٩٦١ في الجمهورية العربية المتحدة، إنشاء مثل هذا الجهاز عادة ما تتبعه سلسلة متدرجة من المستويات الإدارية. فتكون هناك المؤسسات القطاعية ثم المؤسسات الفرعية ثم الشركات والوحدات الإنتاجية فتكون في مجموعها هرمًا يضاهي هرم خوفو

---

(٣) **سعد العلوش**، *نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي – دراسة مقارنة*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٣٣٢.

طولاً وحجمًا. إن خلق مثل هذا الهرم قد يخلق العديد من المشاكل بعضها قانوني وبعضها تنظيمي وسلوكي تكون ناتجة في الغالب من الخلل القانوني.

وتكمن المعضلة القانونية في صعوبة تحديد المستوى الذي توضع فيه الشخصية الاعتبارية والقانونية المستقلة. وينادي البعض بقصر الشخصية الاعتبارية على الوحدات المنتجة فقط وذلك بحجة إعطائها الحرية اللازمة لاتخاذ القرار المناسب في كل ما يتعلق بالتخطيط وتوزيع الإنتاج وبيعه وتسويقه على أسس اقتصادية سليمة. كما ويرى البعض الآخر أن وضع الشخصية الاعتبارية على مستوى المؤسسة القطاعية أو ربما الجهاز الأعلى للمؤسسات يضمن اتساق مؤسسات القطاع العام ومواكبتها تخطيطًا وإنتاجًا للخطة القومية الشاملة وللمصلحة القومية للبلاد. هذا ويرى قطاع ثالث من الدارسين إمكانية إعطاء الشخصية الاعتبارية لكل من الوحدات المنتجة والمؤسسات القطاعية في وقت واحد. وبينما يخلق الخيار الأخير وضعًا شاذًا يتميز بالتناقض بين مستويات إدارية يفترض في أسلوب إنشائها وطريقة تنظيمها التكامل وقد يؤدي أيضًا إلى الصراع والتشاحن بينها فإن الخيار الثاني والقائل بوضع الشخصية الاعتبارية في مستوى المؤسسات القطاعية من شأنه أن يحد من حرية الوحدات المنتجة ويشل مقدرتها على الحركة واتخاذ القرار السريع بل والقرار الاقتصادي السليم. أما الخيار الأول وهو إعطاء الشخصية الاعتبارية للوحدات المنتجة فهو يعني ضمنًا تخفيض المؤسسات الفرعية والقطاعية إلى كيانات إدارية تفتقر إلى السند القانوني لوجودها وبالتالي تكون عاجزة عن فرض إشرافها ورقابتها على الوحدات الإنتاجية والتي تستطيع أن تستند إلى شرعيتها القانونية في رفض أي توجيه أو قرار تصدره المستويات الإدارية أو السياسية الأعلى. وقد تأخذ مثل هذه التناقضات والمشاكل القانونية أشكالاً تنظيمية وسلوكية متعددة، فتتبلور أحيانًا في صورة صراع بين الإدارة العليا في مختلف المستويات الإدارية وتأخذ أحيانًا أخرى صورة التمرد على بعض القرارات ذات الطابع السياسي.

وقد يأخذ تنظيم المؤسسات شكل مؤسسات التنمية. وتكون مؤسسة التنمية عادة متعددة الأغراض وتشرف على عدد متنوع من المشروعات الاقتصادية المتباينة والتي قد يكون بعضها تجاري وبعضها الآخر صناعي وثالث خدمي ورابع زراعي ولا يجمع بينها إلا تنمية الاقتصاد القومي. هذا ويقتصر عمل مؤسسة التنمية على مساعدة المشروعات الجديدة المكملة لبعضها البعض. وبينما قد يقتصر دور مؤسسة التنمية على غرض واحد كالتمويل إلا أنه قد يتعدد فيشمل مجالات الإنتاج والاستثمار... الخ. ويكون اللجوء لمؤسسات التنمية عادة من قبل الدول التي

ترغب في دعم اقتصادياتها وتطويرها إلا أنها لا تريد في نفس الوقت إنقاص دور القطاع الخاص أو التأثير على حريته. وسواء أخذت المؤسسات طابع المؤسسات النوعية المتخصصة أو مؤسسات التنمية العامة فالاعتبار الأساسي يجب أن يظل دائمًا هو الصالح العام والموضوعية في الوصول إلى القرار السليم ولجم غلواء الاعتبارات الشخصية وغير العقلانية، إذ أنه كثيرًا ما تنشأ المؤسسات العامة ويزداد حجمها وتتعدد مستوياتها وفروعها رأسيًا وأفقيًا فقط لإشباع هوى ورغبة أحد الكبار في بناء إمبراطورية خاصة به. هذا ومن ناحية أخرى فإن بعض المؤسسات قد تجزأ وتقطع إلى وحدات فسيفسائية فتفقد فعاليتها الاقتصادية وكفايتها الإدارية وما ذلك إلا لتفادي حرج الاختيار بين عدد من الكبار فتخلق المؤسسات ليتيسر ترفيعهم جميعًا. هذا فضلاً عن أن استقلال المؤسسات وحريتها النسبية في التعيين والاختيار كثيرًا ما تصبح مدخلاً وسببًا لتعيين المحاسب والأقرباء ولاستيعاب العاطلين وحديثي التخرج دون أن تكون هناك حاجة أو عمل أو حتى وظائف شاغرة لاستيعابهم، وهنا يصبح توسع القطاع العام وتعدد مؤسساته وربمًا خبيثًا يتهدده بالاقعاد والفشل. لهذا فالحديث عن الاستقلال الإداري والمالي للمؤسسات كوقاء لها من مغبات التدخل السياسي والإداري إنما هو حديث مبتور وناقص فالاستقلال للمؤسسات إن لم يجد المناخ الملائم الذي يمارس من خلاله وإن لم يجد القيادة الإدارية الملائمة التي توظفه للصالح العام والقيادة السياسية التي تتفهم أغراضه ومراميه فإنه قد يغدو مطية للإفساد والتسيب.

التنظيم الداخلي لمؤسسات القطاع العام

والحديث عن القيادة المقتدرة لمؤسسات القطاع العام وتوفر البيئة الخارجية الملائمة لأدائها وفعاليتها لابد أن يقود إلى أهمية تعميم وتوفير التنظيم الملائم لكل مؤسسة. ولا تختلف مؤسسات القطاع العام المتعددة من هذه الناحية عن بقية التنظيمات الإدارية وذلك من حيث إيجاد التنظيم المناسب للهدف المراد تحقيقه والمتمشي مع طبيعة العمل الذي سيناط بالمؤسسة المعينة. هذا ولابد كذلك من الوصول إلى التنظيم الفعال والذي يستطيع أن يتفاعل مع معطيات البيئة المعينة ومتغيراتها ومن ثم يعمل على توظيفها بطريقة إيجابية لمصلحة أهداف وأغراض المؤسسة. وتتلخص العناصر الأساسية لإيجاد مثل هذا التنظيم وضمان توجيهه وتوظيفه بكفاية عالية في توفر قيادة مؤهلة ومقتدرة، وفي مدى المرونة الكامنة في ذلك التنظيم ومن ثم مقدرته على التكيف والتعامل مع متغيرات البيئة والأهداف والظروف، وكذلك في ابتداع وتبني أساليب عمل وطرق أداء حديثة ومتطورة تضمن كفاية الأداء وسلامة التطبيق والوصول إلى الأهداف بأقصر الطرق وأقلها تكلفة

وأكثرها عطاء. هذا ويطول الحديث ويتشعب عن كل من هذه العناصر فهي في جوهرها ومحتواها تمثل الفكر الإداري الحديث بكل زخمه وأبعاده، كما وتتضمن النظر إلى المؤسسة كتنظيم ذي أبعاد متعددة تتفاعل فيها بينها كما وتتفاعل مع بيئتها الخارجية. وبمعنى آخر فإن تنظيم المؤسسة يمثل نظامًا مفتوحًا يتكون من أنظمة فرعية ويتفاعل مع البيئة الخارجية تفاعلاً تبادليًا[٤].

والحديث عن القيادة الإدارية المقتدرة يجب أن يرتبط بالحديث عن العنصر البشري بوصفه أكثر عناصر الإنتاج أهمية ومركزية يستوي في ذلك القيادات العليا والمستويات التنفيذية والمشرفون الأوائل ومجموع العاملين في خط الإنتاج. وينبغي على القيادات الإدارية في مختلف مستويات المؤسسة، بجانب الإلمام العام بالجوانب الفنية لطبيعة عمل المؤسسة، العمل على استنباط الحوافز الكفيلة بدفع العاملين وترغيبهم في العمل وتطوير الأداء وزيادة الكفاية الإنتاجية. كما وعليها الربط والمواءمة بين أهداف كل من الأفراد والجماعات وأهداف المؤسسة المعنية وبين الطابع التجاري لأهداف المؤسسة والصالح العام للبلاد والتعامل مع مجموع أفراد المؤسسة بمختلف أمزجتهم وميولهم وتوجهاتهم، وتسكين كل منهم في الموقع الأكثر ملاءمة لمهاراته وعطائه وتنميته.

ولكي تتمكن قيادة المؤسسة من القيام بدورها بكفاية عالية فلابد أن تتمتع بقدر عال من المرونة والإبداع والتفكير الشمولي والتخطيط الفعال، ولضمان ذلك فلابد من موالاتها بالتدريب والصقل المستمرين وكذلك وجود القوانين واللوائح المرنة التي تسمح بتغيير القيادة إذا ما اتضح قصورها أو عجزها وكذلك برفدها بالدماء الجديدة والفكر الحديث البناء وبالتالي تحصينها ضد الجمود والتحجر وتمكينها من استخدام استقلالها الإداري والمالي وتوظيف إمكانياتها المتاحة بصورة مسؤولة تكفل تحقيق الأهداف التي أنشئت المؤسسة أساسًا من أجلها.

ومن أهم واجبات ومواصفات القيادة المقتدرة للمؤسسات الحكومية مقدرتها على حفز العاملين وخلق الإحساس لديهم بالانتماء للمؤسسة والغيرة عليها والحرص على تحقيق أهدافها. ولا يتم ذلك إلا بإشراك جميع العاملين بمختلف فئاتهم ومستوياتهم في إدارة المؤسسة وتسييرها وذلك بإتباع مختلف أساليب وأنماط المشاركة في التخطيط واتخاذ القرارات ووسائل تنفيذها، هذا بالاضافة إلى ضمان وضعهم في الصورة بالنسبة لكل ما يتم في المؤسسة ولن يتم ذلك إلا إذا توافرت قنوات اتصال سريعة وفعالة تكفل نقل تطلعات وهموم ومطامح العاملين من ناحية

---

(٤) **عبدالباري درة**، *العامل البشري والإنتاجية في المؤسسات العامة* (بحث غير منشور)، ص ٩.

وتضمن وصول المعلومات الصحيحة ومواقف الإدارة العليا بالنسبة لكل ما يهم المؤسسة إلى العاملين بالسرعة والدقة اللازمتين. هذا ولاشك في أن تحقيق مثل هذا التفاعل الايجابي والاتصال المستمر بين الادارة ومختلف مستويات العاملين في المؤسسة يكون أكثر يسرًا إذا ما كانت المؤسسة المعنية أميل إلى الأفقية وكانت مستوياتها الإدارية الرأسية قليلة إذ أن ذلك من شأنه أن يجعل الاتصالات بين القاعدة والقيادة سريعة من ناحية وأقل تعرضًا للتشويه والتحوير من ناحية أخرى.

وما تتمتع به المؤسسة من استقلال يجب أن لا يعني أنها جزيرة معزولة عن البيئة التي تعمل في إطارها بمختلف أبعادها وأنواعها وإلا تقوقعت وفقدت مقوماتها على التحرك والإنجاز. وإذا ما افترضنا أن البيئة التي تعمل فيها المؤسسة تنقسم إلى بيئة عمل مباشرة وبيئة خارجية، فإن البيئة المباشرة ستشمل كل الجهات التي تتعامل معها المؤسسة لأغراض الإنتاج أو الخدمة التي تقدمها. ويدخل في هذا الإطار المستهلكون وموردو المواد الخام والمعدات والعمال (عناصر مكملة) وكذلك المؤسسات والمنظمات التي تقوم بإنتاج نفس السلعة (عناصر منافسة) والجهات التي تقوم بتوزيع وتسويق إنتاج المؤسسة أو الجهات الحكومية الرسمية التي تختص برقابة وتنظيم إنتاج السلعة المعينة. أما البيئة الخارجية فتشمل الإطار السياسي والاقتصادي والاجتماعي والحضاري والتكنولوجي والقانوني وما يحكمه من نظم وقوانين وما يسوده من قيم وتقاليد وأعراف. ومقدرة المؤسسة على التعامل والتفاعل مع البيئة بمختلف أنواعها وأبعادها وأطرافها هو الذي يحدد مدى نجاحها ومستوى إنجازها لأهدافها وأغراضها. وقد تلجأ المؤسسة إلى مختلف الأساليب والوسائل لتحقيق مثل هذا التفاعل مع البيئة، فبجانب ما تقوم به إدارة المؤسسة من اتصالات مباشرة وما يتم عن طريق أقسام ومكاتب العلاقات العامة ومكاتب الاتصال الخارجي فإن المؤسسات قد تلجأ إلى إنشاء اللجان المشتركة بينها وبين فئات البيئة المباشرة المختلفة كما وقد تنشئ لجانًا استشارية من ذوى الخبرة والرأي والمصلحة لتمنحها الرأي الآخر في كل ما يتعلق بشؤونها وأعمالها. وقد تبادر الدولة أحيانًا فتنشئ لجانًا دائمة أو مؤقتة للتنسيق بينها وبين المؤسسات العامة في كل ما يتعلق بتطبيق السياسات العليا للحكومة وما يمس حياة المواطنين ومستوى معيشتهم، كقضايا الأسعار أو العمالة أو مستوى تقديم الخدمات... الخ.

ولضمان كفاية المؤسسة وفعالية تعاملها مع مختلف الجهات والظروف فلابد من كفالة مستوى عال من المرونة وحرية الحركة والتصرف. وبجانب ما وردت الإشارة إليه من ضرورة مرونة التنظيم والمقدرة على إعادة التنظيم بصورة فاعلة ومستمرة فإنه يجب أن تتوافر للمؤسسة

الوسائل والإمكانيات التي تمكنها من مراجعة وتجديد اللوائح والقوانين وتبسيط الإجراءات وأساليب الأداء وتخفيض الخطوات اللازمة لكل عملية. هذا ويجب أن تمارس المؤسسة كذلك ممثلة في قيادتها على مختلف المستويات تفويض السلطات بطريقة تضمن دائمًا اتخاذ القرارات في أدنى مستوى ممكن، وأن تمارس المؤسسة كذلك مراجعة دائمة ومستمرة لجميع اللوائح المالية والإدارية وذلك للتأكد من سلامتها ومواكبتها لتوسع المؤسسة وازدياد عملياتها من ناحية، ولضمان بقائها كوسائل لزيادة الفعالية وليس كعقبات أمام الأداء الفعال من ناحية أخرى. هذا وتأتي أهمية وضع نظام لمراجعة شروط خدمة العاملين وللقواعد واللوائح التي تنظم أسلوب ومواعيد وابتداع أساليب حديثة ومتطورة لضمان حفزهم وترغيبهم في العمل كصمام أمان شرط لازم لتطور المؤسسة واستمرار كفايتها. وبمعنى آخر فإنه مهما تعددت جوانب وأبعاد الحديث عن تنظيم المؤسسات وأساليب كفايتها الإنتاجية فإن العنصر البشري يظل هو حجر الزاوية والمرتكز الأساسي لضمان حيوية المؤسسة واستمرار بقائها. والحديث عن العنصر البشري لابد أن يقود إلى الحديث عن أنواع وأنماط القيادات اللازمة لموالاة الإنسان العامل بالرعاية والصقل والتدريب والتنمية. وبحكم تنظيم المؤسسات الحكومية العامة فإن قيادتها تكمن في مجلس للإدارة يتعاون من حيث تنظيمه وتكوينه وصلاحياته من مؤسسة لأخرى ومن بيئة لأخرى.

مجالس إدارات المؤسسات الحكومية العامة

يمثل مجلس الادارة بالنسبة لجميع المؤسسات الحكومية العامة السلطة العليا المسؤولة عن رسم السياسات العامة لتلك المؤسسات وتصريف الأمور وتسييرها. ويمثل مجلس الادارة تجسيدًا للاستقلال الإداري والمالي للمؤسسة وفيه تكمن الشخصية الاعتبارية والمعنوية لتلك المؤسسات. هذا وتقع على عاتق مجلس الادارة بوصفه الجهة الإدارية العليا مهام القيادة المقتدرة وإيجاد الدوافع الكفيلة بحفز العاملين ورفع كفايتهم الإنتاجية، كما تقع على عاتقه مسؤولية إنجاح المؤسسات اقتصاديًا واجتماعيًا. ويمكن تلخيص اختصاصات مجلس إدارة المؤسسة الحكومية العامة في التالي:

١- إصدار القرارات واللوائح الداخلية، والقرارات المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والفنية للمؤسسة، وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية.

٢- الموافقة على مشروع الميزانية السنوية للمؤسسة.

٣- اقتراح الخطط ومعايير ومعدلات الأداء وتقويمه.

٤- النظر في التقارير الدورية التي تقدم عن سير العمل بالمؤسسة ومركزها المالي.

٥- النظر في كل ما يرى الوزير المختص ورئيس المجلس عرضه من المسائل التي تتعلق بنشاط المؤسسة(٥).

ويعتبر مجلس الادارة بحكم وضعه وصلاحياته صلة الوصل بين مستوى السياسة العليا للدولة وبين الجهات التنفيذية المسؤولة عن وضع تلك السياسات موضع التنفيذ أي أنه يمثل ما يشار إليه بمستوى السياسة الفرعية (Sub-Policy Level).

وعلى الرغم من المحاولات المتعددة لتحديد دور وصلاحيات وتكوين مجلس الادارة إلا أنه لم ينج مجلس الإدارة مما تعرض له مفهوم المؤسسات الحكومية العامة من اختلاف في تفسيره وتحديد معالمه ومقوماته. هذا ويشير هانسون(٦) إلى فكرة تكوين مجالس إدارات للمؤسسات العامة فيصفها بأنها تقوم على افتراض غير مؤسس يقول بجدوى تطبيق كل ممارسات القطاع الخاص على القطاع العام، سيما وأنه ليس للقطاع العام حملة أسهم لينوب عنهم مجلس الادارة في تسيير المؤسسة.

ولا يقتصر الخلاف حول مجلس إدارة المؤسسة العامة على مدى جدوى وأهمية الفكرة نفسها بل يشمل أيضًا طبيعة المجلس ونوعه وعدد أعضائه وأسس اختيارهم وعلاقته بالوزير المختص وبالجهاز التنفيذي للدولة المتمثل في مجلس الوزراء كما ويشمل أيضًا كيفية إيجاد القيادة المناسبة للمجلس والخصائص والصفات التي يجب أن تتوفر في رئيس المجلس وأعضائه. ولأهمية مجلس الادارة، كجهاز قيادي للمؤسسة العامة فلابد من مناقشة بعض الجوانب والقضايا الأساسية المتعلقة بمجالس إدارة المؤسسات من حيث تنظيمها وتكويها وأنواعها وصلاحياتها.

أنواع مجالس الإدارة

وتختلف مجالس إدارات المؤسسات الحكومية العامة من حيث تكوينها وتنظيمها باختلاف الغرض من إنشائها والأهداف المراد تحقيقها وكذلك باختلاف طبيعة المؤسسة المعنية. وهناك ثلاثة أنواع رئيسية متعارفة من مجالس الإدارة يصنفها تقرير للأمم المتحدة على النحو التالي(٧).

١- مجلس وضع السياسات (Policy-Making Board)

٢- المجلس الوظيفي (Functional Board)

٣- المجلس المتوازن (المختلط) (Balanced (Mixed) Board)

---

(٥) **أحمد الرشيد**، *مشاكل تطبيقية في إدارة المؤسسات العامة*، القاهرة: دار المعارف بمصر، ١٩٧١، ص ١٤٢.

(6) **A. H. Hanson**, *Public Enterprise and Economic Development*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1965, p. 396.

(7) **United Nations**, *Organization, Management and Supervision of Public Enterprises in Developing Countries*, New York: U.N, 1974, p. 130

١ - مجلس وضع السياسات (Policy-Making Board)

ويتلخص دور هذا المجلس، كما تشير تسميته، في وضع السياسات العامة وتوضيح الخطوط العريضة ورسم الاستراتيجيات للمؤسسة المعنية في كل ما يتعلق بالاستثمار والأداء واستخدام الأرباح ومستقبل توسع المؤسسة. ويعتبر مجلس وضع السياسات أكثر أنواع المجالس تماثلاً لمجالس إدارات شركات ومؤسسات القطاع الخاص من حيث تكوينه وصلاحياته.

ويتفرد مجلس وضع السياسة بعدة خصائص تميزه عن بقية أنواع المجالس التي سيتم التعرض لها لاحقًا. ويتم العمل في هذا المجلس على أساس جماعي أي أن المسؤولية تضامنية وبالتالي فإنه لا يتم تحديد أو توزيع للأعباء والمسؤوليات داخل المجلس ولا يناط عضو من أعضاء المجلس بمسؤولية جانب من جوانب العمل دون بقية الأفراد، كما وأنه لا يتم اختيار الأعضاء لمؤهل علمي أو تخصص فني معين. ويمكن تلخيص الخصائص والسمات المطلوبة لاختيار الأعضاء من الحنكة والحصافة والممارسة والتجربة العملية والمقدرة على القيادة والعمل الجماعي مع إلمام عام بطبيعة ونوع النشاط الذي تقوم به المؤسسة.

ويعتبر الدور الأساسي لهذا المجلس، كما سبقت الإشارة، هو تحديد ورسم مستوى السياسة الوسيط (Sub-Policy Level). بين السياسات العليا للدولة وبين المستويات الإدارية والتنفيذية، أي أن دوره هو تقصي أفضل السبل وأحسنها لتطبيق السياسات العامة التي تضعها الأجهزة التشريعية والتنفيذية العليا في قطاعات ومجالات اقتصادية واجتماعية وفنية مختلفة. وبما أن دور مجلس وضع السياسات قد اقتصر على وضع استراتيجيات عامة ورسم سياسات وقرارات تحدد الخطوط العريضة لمؤسسات متخصصة في مجالات بعينها، فإنه لم يعد من صلاحيات مثل هذا المجلس ولوج تفاصيل تنفيذ وتطبيق تلك الاستراتيجيات أو مباشرة ومتابعة ما يتخلل عملياتها من ممارسات فنية متخصصة. ولقد ترتب على هذا الوضع أن أصبح اختيار أعضاء مجلس وضع السياسة على أساس غير متفرغ وذلك بحجة أن عمليات وضع السياسات العامة ليست ذات طابع متكرر أو يومي، وبالتالي فإن وظيفة عضو المجلس أصبحت بالنسبة له وظيفة ثانية يضطلع بها بجانب عمله الأساسي. هذا ولضمان شمول وسلامة السياسات للجهاز التنفيذي للمؤسسة المعينة فإنه يراعي في تكوين المجلس أن يضم أعلامًا من مختلف أوجه الحياة وضروبها، يختارون لأشخاصهم وممثلين لمختلف دوائر ووزارات الحكومة وأجهزة الخدمة المدنية ذات الصلة بعمل وممارسات المؤسسة المعنية.

ويقوم مجلس وضع السياسة بأدائه دوره في كامل هيئته وعضويته إلا أنه أحيانًا وكما يشير أحمد رشيد(٨) قد يوكل بعض أعماله للجنة أو لجان يشكلها من بين أعضائه ويفوضها صلاحية اتخاذ القرارات في مجالات بعينها.

ويتم اختيار الرئيس لمجلس وضع السياسة على نفس الأسس التي يتم بها اختيار بقية الأعضاء، أي أن الحنكة والممارسة والتجربة والمقدرة على القيادة تأتي قبل التخصص الفني، كما وأن الرئيس يعتبر بحكم تعيينه ووضعه رئيسًا للمجلس وليس رئيسًا للمؤسسة أي أنه(A Chairman & not a President) يستمد سلطاته وصلاحياته من المجلس مجتمعًا ويتخذ قراراته من خلال المجلس وبالتالي فإنه ليست له صلاحيات أو سلطات خارج إطار أو نطاق المجلس إلا إذا فوضه المجلس بالاضطلاع ببعض المهام والواجبات خلال فترة محددة.

إيجابيات مجلس وضع السياسة. وينسب إلى هذا المجلس العديد من الايجابيات التي يكتسبها من طبيعة تنظيمه وتكوينه ومنها:

١- من أهم تلك الإيجابيات هو ما سده المجلس من فجوة بين مستوى الأجهزة التشريعية والتنفيذية من ناحية وبين الأجهزة الإدارية المنوطة بتطبيق السياسات العليا للدولة من ناحية أخرى.

٢- تكوين المجلس من أعضاء غير متخصصين وطبيعة المسؤولية التضامنية لأعضاء المجلس والقاصرة على وضع السياسات العامة فحسب، كذلك وضع حد فاصل وواضح بين السياسات العامة والاستراتيجيات من ناحية وبين التنفيذ والعمل اليومي من ناحية أخرى وبالتالي ساعد في تفادي وتجاوز الكثير من تضارب الاختصاصات والحساسيات التي عادة ما تنشب بين واضعي السياسات وبين المسؤولين عن تطبيقها وتنفيذها.

٣- حقيقة إن أعضاء المجلس غير متفرغين جعلت من الممكن حشد أكبر عدد من ذوى الرأي والحل في عضوية المجلس دون أن يؤثر ذلك في تكلفة المشروع الرأسية، كما وأنه يقلل من احتمال اتجاه الأعضاء للتدخل في تفاصيل الأداء اليومي وذلك لعدم توفر الوقت الكافي من ناحية ولعدم تعيين الأعضاء على أساس التخصص الفني أو المهني من ناحية أخرى.

---

(٨) **أحمد رشيد**، *مرجع سابق*، ص ١٤٢.

٤- تعيين ممثلين لمختلف الدوائر والوزارات الحكومية وأجهزة الخدمة المدنية ذات الصلة بطبيعة عمل المؤسسة المعنية يجعل المجلس أشبه بالوعاء الذي تختلط فيه وتنصهر مختلف الآراء وشتى الاتجاهات فتتحول إلى رأي عام وإجماع شامل يمثل المصلحة العليا للمؤسسة المعنية. كما وأن وجود ممثلين للخدمة المدنية يكفل تغذية المجلس بالعديد من الكفاءات النادرة ويعطي الفرصة للعديد من وزارات وأجهزة الحكومة المركزية لصيانة مصالحها وضمان تنفيذ سياساتها.

٥- قبول مبدأ التمثيل في عضوية المجلس والمتمثل في تعيين مندوبين لمختلف الوزارات والدوائر من شأنه أن يفسح المجال لتمثيل العاملين في المؤسسة في مجلس الادارة وبالتالي يساعد على خلق مناخ صحي يسوده التشاور وأخذ الرأي والمشاركة بين مختلف أطراف الإنتاج.

٦- تعيين أعضاء مجلس الادارة على أساس غير متفرغ ومن خارج ملاك المؤسسة المعينة يزيل كل احتمالات السيطرة والتأثير على الأعضاء، ويحصنهم كذلك ضد مغبات الرهبة أو البطش من قبل القيادة التنفيذية للمنظمة المعنية أو حتى من جانب السياسيين في الجهازين التنفيذي والتشريعي.

سلبيات مجلس وضع السياسة. رغم ما يتميز به مجلس وضع السياسة من إيجابيات ومحاسن إلا أنه لا يخلو من بعض السلبيات وجوانب القصور والتي حدت بالدارسين في مجالات الادارة والقطاع العام للبحث في بدائل له. ويمكن تلخيص السلبيات الأساسية التي قد يتعرض لها مجلس وضع السياسة في الآتي:

١- تعين أعضاء المجلس على أساس غير متفرغ لا يجعل مصالحهم مرتبطة كليًا بمصالح المؤسسة وخيرها وتطورها، ويقلل بالتالي من إحساسهم بالانتماء والولاء لها، فيظل المجال بالتالي مفتوحًا لتعدد الولاءات وربما تناقضها كذلك، وقد ينعكس ذلك على مدى البذل والعطاء الذي يقدمه الأعضاء للمؤسسة.

٢- تعيين أعضاء المجلس من قبل الجهاز التنفيذي وهو نفس الجهة التي تعين المدير العام -أي التنفيذي الأول للمؤسسة- قد تعرض مبدأ الإشراف والمساءلة التي يمارسها مجلس الإدارة على المدير التنفيذي من القطاع الخاص لامتحان عسير إذ أن كلا الجهتين تتمتعان بنفس مستوى الحصانة وحجم المسؤولية. هذا وإن مجلس الادارة لا يمثل مصالح المساهمين كما هو الحال في القطاع الخاص وليس له دور في اختيار وتعيين المدير العام مما يقلل من مقدرته على توجيهه أو ردعه وبالتالي فهو قد يتمكن نتيجة لطبيعة وظيفته المتفرغة والمستديمة أن يبني جسورًا من التفاهم والثقة مع السلطة التنفيذية من فوق أكتاف مجلس الإدارة ودون الاكتراث لاعتراضاته.

٣- عدم التركيز على المؤهل العلمي والتخصص الفني في اختيار الأعضاء قد يفتح المجال أمام اعتبارات غير موضوعية كالمحسوبية والولاء السياسي الحزبي فيصبح المجلس مكانًا لعناصر غير صالحة ولا مفيدة للمؤسسة أو للصالح العام. هذا وقد يتحول مجلس الإدارة إلى واجهة سياسية للوزير المختص وربما مشجب يعلق عليه الوزير أخطاءه ويتخذه المدير التنفيذي ذريعة لعدم تجاربه مع مطالب العاملين.

٤- فكرة تمثيل مختلف الدوائر والوزارات ذات الصلة بعمل المؤسسة المعينة تعتبر نقلاً غير سليم ولا مفيد لفكرة تمثيل مجلس الإدارة في القطاع الخاص لمصالح المساهمين، فالقوانين واللوائح المنشئة لجميع الوزارات والدوائر تعطيها الصلاحية في الإشراف على أعمال المؤسسات العامة وفي متابعة أعمالها دون الحاجة لعضوية مجالس إداراتها. هذا وبما أن صلاحيات واختصاصات تلك الدوائر الحكومية كثيرًا ما تتداخل وتتناقض فإن تمثيلها في عضوية المجلس يحيله إلى حلبة للصراع وإلى ميدان لتسوية الحساب. كما وقد يؤدي إلى نقل الكثير من عيوب وأدواء البيروقراطية.

وإذا ما شملت فكرة التمثيل، تمثيل العاملين، كذلك فإن العضوية قد تعني التطويق والاحتواء والعزل التدريجي لقيادات العاملين عن قواعدهم، كما وأن ما قد يتلقاه العاملون من مكافآت نظير عضويتهم في مجلس الادارة قد يفصلهم اقتصاديًا عن زملائهم من العاملين.

٥- محاولة تمثيل جميع الدوائر والوزارات وتنظيمات العاملين قد تؤدي إلى زيادة أعضاء مجلس الادارة بدرجة يصعب معها تنظيمهم أو الاستفادة من آرائهم بالمستوى المطلوب، كما وأنه قد يخلق مصاعب في توفير النصاب القانوني لمختلف الجلسات مما يخلق مناخًا من التسيب واللامبالاة،. ويؤدي كذلك إلى ظهور نوع من الجيوب والتحزب فيغيب الصالح العام لتحل مكانة المصالح الفئوية. كما وأن تغير الممثلين المستمر قد يضعف عنصري الاستمرارية والمتابعة.

٢ - المجلس الوظيفي (Functional Board)

تقوم فكرة تكوين مجلس وظيفي للمؤسسات الحكومية العامة على أساس تكريس التخصص الوظيفي والفني على جميع مستويات المؤسسة بما فيها مستوى وضع السياسات العامة والاستراتيجيات الرئيسية. وجوهر فكرة المجلس الوظيفي هو أن يتكون مجلس الادارة من أعضاء يتخصص كل منهم في ميدان فني محدد من ميادين أعمال المؤسسة، وأن يوكل لكل من أعضاء المجلس مسؤولية محددة في مجال تخصصه، على أن يمنح العضو المتخصص صلاحية اتخاذ القرار في كل ما يتعلق بمجاله نيابة عن المجلس ثم يعرض قراره على المجلس فيما بعد. ويناط عضو المجلس

كذلك بمسؤولية تابعة تطبيق وتنفيذ القرارات في مجال تخصصه، والإشراف على مستوى كفاءة التطبيق وجودته[٩]. وبمعنى آخر فإن لعضو المجلس الوظيفي مسؤولية مزدوجة أو دور مزدوج، فهو من ناحية راسم ومصمم للسياسات، ومن ناحية أخرى فني متخصص منوط بتطبيق ومتابعة تنفيذ تلك السياسات. وبالتالي فإن اختلافًا جوهريًا بين كل من المجلسين –وضع السياسة والوظيفي– هو أن هناك حدًا فاصلاً واضحًا بين وضع السياسة وتطبيقها في حالة الأول بينما هناك تداخل وترادف متعمد ومقصود في حالة الثاني. ويشير هانسون[١٠] إلى أن اللجوء إلى المجلس الوظيفي يتم عندما تصبح المؤسسات أكثر تعقيدًا وتتوسع مجالات أعمالها كما ويشير إلى سلطة وادي نهر التنسي الأمريكية وإلى شركة الكيماويات العالمية ومؤسسة الفحم البريطانية كأمثلة للمؤسسات التي لجأت إلى نظام المجلس الوظيفي نتيجة تعقيد واتساع أعمالها ومجالات نشاطها.

إيجابيات ومزايا المجلس الوظيفي. يتمتع المجلس الوظيفي بحكم تكوينه وبفضل ما يميز أعضاؤه من تخصص فني ومهني بعدة مزايا قد لا تتوفر في مجلس وضع السياسة. ومن أهم إيجابيات المجلس الوظيفي الآتي:

١– إن ما يتمتع به أعضاء المجلس من تجانس ووحدة فكرية وتكامل وظيفي ومهني يجعل وصولهم إلى القرارات وإلى تجاوز المشاكل وإيجاد الحلول لها أكثر يسرًا وموضوعية.

٢– قلة عدد التخصصات التي تحتاج إليها المؤسسات تحكم عدد أعضاء المجلس وتجعل التفاعل بينهم أكثر جدوى. كما وأنها تجعل من الممكن الدعوة إلى عقد اجتماعات المجلس والحصول على النصاب المطلوب لها.

٣– قصر العضوية على المتخصصين يقفل الطريق أمام أي احتمال لتمثيل الوزارات والدوائر الحكومية المختلفة وبالتالي يتفادى المجلس كل ما قد يترتب على ممارسة التمثيل من سلبيات ومشاكل وردت الإشارة إليها في الحديث عن مجلس وضع السياسة.

٤– توفر كل التخصصات الفنية والمهنية في داخل المجلس وبالتالي إلمامه كجهاز واضع للسياسة العامة للمؤسسة ومسؤول عن متابعتها بالجوانب الفنية والمهنية تجعله كفيلاً بأن يمنع أي احتمال لسيطرة المدير التنفيذي أو تأثيره عليه بصورة قد تقلل من فعاليته كجهاز قائد.

---

(9) **A. H. Hanson**, *op. cit.*, p. 401.
(10) *Ibid.*

٥- احتمالات تعيين أعضاء المجلس الوظيفي من داخل المؤسسة المعنية، ومن بين مديريها التنفيذيين تزيد من آفاق طموح وفرص تطلع أولئك المديرين وتدفعهم لمزيد من البذل والعطاء للصعود إلى منصب عضوية المجلس الوظيفي، بينما الفرصة الوحيدة لهؤلاء المديرين في حالة مجلس وضع السياسة هي وظيفة المدير العام.

سلبيات المجلس الوظيفي. قد يكتنف تكوين وتسيير مجلس الإدارة الوظيفي بعض جوانب القصور والضعف التنظيمي والسلوكي، والتي قد تقلل من عطائه وتحد من إنجازه إذا لم يلتفت إليها ويمنع حدوثها. ومن جوانب القصور الأساسية الآتي:

١- الاتجاه إلى حصر عضوية المجلس في المتخصصين والفنيين يبعد تلقائيًا العديد من صفوة العناصر ذات الوزن الاجتماعي والسياسي وبالتالي يقلل من ثقل ونفوذ مجلس الإدارة ومقدرته على الحركة والتأثير في بيئة العمل المباشرة وفي البيئة الاجتماعية على حد سواء.

٢- الطابع المزدوج لصلاحيات ومسؤوليات أعضاء مجلس الإدارة وما يعنيه من تداخل بين مسؤوليات هؤلاء الأعضاء وصميم صلاحيات وسلطات مديري الإدارات والأقسام الفنية والتنفيذية في المؤسسة المعينة. ومثل هذا الوضع من شأنه إن لم يجد العناصر القادرة والواعية فنيًا وإداريًا وقياديًا أن يخلق جوًا من التضارب والتناحر بين المجموعتين تضيع في وسطه المصلحة العامة وأهداف المؤسسة.

٣- تعيين أعضاء المجلس الوظيفي على أساس التخصص الفني والمهني قد يؤدي إلى تحيز كل من أعضاء المجلس لمجال تخصصه ومحاولته تسخير وتوظيف أغلب إمكانيات المؤسسة لخدمة ذلك الجانب وتلك الإدارة ولو كان ذلك على حساب الأهداف النهائية للمؤسسة أو كان على حساب بقية العاملين في المؤسسة. وفي ظل مثل هذه الظروف فإن المؤسسة تتحول إلى أربع أو خمس وحدات متنافرة ومتنافسة وتحل بالتالي النظرة المهنية الضيقة محل الهدف العام للمؤسسة ويفقد مجلس الإدارة دوره ومقدرته كجهاز قائد للمؤسسة، حيث إن كل عضو سيعمل على تكريس موقعه وتخصصه على حساب بقية أعضاء المجلس.

٤- على الرغم مما يمثله تعيين أعضاء المجلس الوظيفي في داخل المؤسسة من ضمان لولائهم وتكريس لاستمرارية وبقاء العناصر المتمرسة في المؤسسة إلا أن هناك بعض المزالق والمخاطر التي قد تترتب على مثل هذا التقليد. وأهم تلك المخاطر هو أن ترفيع المديرين التنفيذيين إلى عضوية مجلس

الإدارة قد يعني تصعيدًا للخلافات والصراعات والولاءات المتباينة التي تعاني منها الكثير من المؤسسات. كما وأن تعيين الأعضاء من الداخل قد يجعلهم ينقلون معهم إلى مواقعهم الجديدة ما يكتنف العلاقة بين الرئيس والمرؤوس من حذر وخوف فيتخلون طوعًا عن دورهم وسلطاتهم لرئيس مجلس الإدارة أو للوزير المختص فيتقلص دور مجلس الإدارة إلى مجرد منح الاستشارة على أحسن الفروض، وذلك إما لحرصهم على مواقعهم وامتيازاتهم الوظيفية أو لما ورثوه من سلوك وظيفي وتنظيمي.

٥- تكوين المجلس الوظيفي يعني تلقائيًا إبعاد الوزارات والدوائر والأجهزة الحكومية المركزية وممثليها جميعًا عن عضوية مجلس الادارة. وإبعادها يعني بدوره أن يحل الترصد والتربص محل التعاون والتنسيق، وذلك تحسبًا للأخطاء وتأكيدًا للعجز والقصور بغرض تأكيد فشل المؤسسات في الاضطلاع بدورها دون مشاركة أجهزة الخدمة المركزية.

٣- المجلس المتوازن (المختلط) Balanced Board (Mixed)

تقوم فكرة المجلس المتوازن على أساس استقطاب وتركيز مزايا وإيجابيات كل من مجلس وضع السياسة والمجلس الوظيفي، وذلك عن طريق المزج والتوفيق بين خصائص ومكونات كل من المجلسين[١١]. لهذا فإن المجلس المتوازن يجمع في عضويته بين أعضاء متفرغين وأعضاء غير متفرغين، وكذلك بين أعضاء يختارون لحنكتهم وتجربتهم ووزنهم الاجتماعي والسياسي وآخرون يختارون لتخصصهم الفني والمهني في المؤسسة أو المجال الفني المعين لها. كما ويشمل المجلس المختلط في عضويته ممثلين للوزارات والدوائر ذات الصلة بعمل المؤسسة المعينة.

ولدعم عمليات المجلس المختلط وزيادة فعاليته فتلحق به لجان متخصصة تقدم له المشورة والنصح في مختلف المجالات الفنية والتخصصية. ويتم تكوين تلك اللجان من بعض أعضاء المجلس وبعض المتخصصين من خارج المؤسسة أو من أعضائها التنفيذيين، كما وقد يضاف إلى عضويها بعض الدارسين في مجالات بعينها وبعض رجال الأعمال والقطاع الخاص.

وعلى الرغم من احتمال سيادة إيجابيات كل من المجلسين السابقين على أعمال المجلس المتوازن إلا أن احتمال سيطرة وتغليب سلبيات المجلسين تبقى واردة خاصة إذا لم يتوفر للمؤسسة المناخ الصحي والملائم لرعاية وتطوير الجوانب الايجابية في المجلس المتوازن.

(11) **Courtney C. Brown** and **E. Everett Smith**, *The Director Looks at His Job*, New York: Columbia Univ. Press, 1957, p. 95.

قضايا التنظيم والبنية الداخلية في مجالس إدارات المؤسسات الحكومية العامة

هناك العديد من القضايا المتعلقة بالتنظيم والبنية الداخلية لمجالس إدارات المؤسسات الحكومية والتي تثير الجدل والخلاف. ومن أهم تلك القضايا رئاسة مجلس الإدارة ولمن توكل ولماذا، ثم ما هي الأسس والضوابط التي تحدد وتنظم صلاحيات رئيس المجلس وعلاقته ببقية أعضاء المجلس.

ويدور تساؤل حول ما إذا كان من الأفضل أن يعمل رئيس مجلس الإدارة على أساس تفرغ كامل أم تفرغ جزئي. ولكل من البديلين بلا شك مزاياه وسلبياته. فالتفرغ الكامل للرئيس يعني المزيد من البذل والانتماء، ويعني المتابعة الكاملة لقرارات مجلس الادارة بغرض التأكد من فعالية تطبيقها، وإزالة أي عقبات وتذليل أي مشاكل قد تعترضها.

وينادي تقرير للأمم المتحدة بضرورة أن يكون الرئيس متفرغًا، إلا أنه لا يربط دعوته بمزايا كامنة في التفرغ وإنما بغرض تفادي ما قد يجره مبدأ عدم التفرغ من مشاكل للمنظمة. وبالنسبة للتقرير فإن تلك المشاكل تتلخص في احتمالات تعيين أحد الوزراء أو أي شخص آخر ولاعتبارات سياسية بحته، لرئاسة مجلس الادارة مما من شأنه أن يحول المؤسسة من جهاز يعمل على أسس اقتصادية وتجارية إلى جهاز يصنع نصب عينيه ويبني سياساته وخططه لخدمة مصالح التنظيم أو الحزب السياسي الموجود.

هذا ويركز التقرير على إبراز سلبيات اللجوء للوزراء لرئاسة مجالس الادارة بحجة إعطائها الوزن والرعاية التي تستحقها كمشاريع للتنمية. ويلخص التقرير تلك السلبيات في ما قد يواجهه الوزير من صعوبات نتيجة موقفه المزدوج كرئيس لمجلس الإدارة من ناحية وكوزير مسؤول عن المؤسسة أمام مجلس الوزراء خاصة عندما يضطر بحكم منصبه كوزير إلى إلغاء أو تغيير بعض القرارات والسياسات التي سبق وأجازها بصفته رئيسًا لمجلس الإدارة. ويشير التقرير إلى ما قد يفضي إليه وجود الوزير كرئيس للمجلس من رهبة وتهيب من بقية الأعضاء مما يقلل من فعاليتهم ومقدرتهم عل اتخاذ مواقف مستقلة ومعارضة لموقف أو رأي الوزير خاصة إذا كان أولئك الأعضاء يتوقعون بعض الخدمات أو لهم مصالح وظيفية ترتبط بذلك الوزير. هذا فضلاً عن احتمال ما قد يمارسه الوزير من تأثير سياسي على قرارات المجلس فتفقد طابعها الاقتصادي، كما وتتأثر في تنفيذها بمستوى الاستقرار السياسي واستمرارية الوزير في منصبه. كما وأن الوزير قد يفلت من محاسبة الجهاز التشريعي له وذلك بناء على ما تتمتع به المؤسسة التي يرأسها من استقلال إداري ومالي(١٢).

(12**) United Nations**, *op. cit.*, p. 139.

وبالإضافة إلى ما جاء في تقرير الأمم المتحدة فإن تعيين الوزير كرئيس لمجلس إدارة مؤسسة حكومية عامة قد يؤدي إلى تعطيل أعمال المجلس وتأخير قراراته وذلك لكثرة مسؤوليات الوزير وتعدد التزاماته السياسية والقومية داخل وخارج البلاد. كما وأن وجود الوزير بالمجلس قد يقلل من فرص العدالة بالنسبة لمشاكل العاملين وعلاقاتهم بإدارة المؤسسة، حيث إن الوزير سيصبح جزءًا من أي قرار يتخذ بالنسبة للعاملين وبالتالي يفقدون فرصتهم في اللجوء والاستئناف إليه في حالة عدم رضائهم أو اقتناعهم بقرارات مجلس الإدارة.

هذا ولابد من الإشارة في هذا المقام إلى أن الظروف المحلية والمناخ السياسي في كثير من الدول التي يوجد بها تنظيم طليعي واحد (حزب أو جبهة) يمثل فلسفة النظام وفكرها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ويمارس بنفسه الإشراف على تطبيق تلك السياسات ومتابعة تنفيذها فإن وجود الوزير على رأس مجس الإدارة يصبح أمرًا لازمًا وضروريًا. وأقل ما يمكن ممارسته في مثل هذه الحالات هو إعطاء الوزير المختص صلاحية رئاسة اجتماعات مجلس الإدارة التي يراها هامة للصالح العام وللاستراتيجيات والخطط القومية للتنظيم الحاكم.

ورغم وجاهة ما ساقه تقرير الأمم المتحدة من حجج ضد تعيين الوزير على رأس مجلس إدارة المؤسسة الحكومية العامة إلا أن تلك الأسباب لا تكفي لتبرير تعيين رئيس مجلس إدارة المؤسسة على أساس التفرغ الكامل، وذلك لأن ما قد يترتب على تفرغ الرئيس من سلبيات قد يفوق سلبيات وضع الوزير على رأس مجلس الادارة. هذا فضلاً عن أنه يكفي أن تنص قوانين المؤسسات المنشأة على عدم تعيين الوزراء في مجالس إداراتها.

وينصب الاعتراض على تفرغ رئيس مجلس الادارة على جانب مبدئي يتمثل في طبيعة عمله كرئيس للمجلس وليس رئيسًا للمؤسسة. وبالتالي فإن تفرغه سيترتب عليه ضمنًا ممارساته لصلاحيات وسلطات خارج إطار المجلس. هذا بالاضافة إلى أن السياسة العلامة والخطط العريضة التي يضعها المجلس لا تتكرر بصفة يومية، كما وأن تطبيقها وتنفيذها يقع ضمن صلاحيات الجهاز الإداري للمؤسسة المعنية وبالتالي فإن تفرغ الرئيس يصبح لا حاجة له ولا معنى. هذا وحقيقة إنه ليس هناك عملاً يوميًا أو كافيًا ليمارسه رئيس مجلس الادارة المتفرغ سيعني بالضرورة تعديه على أعمال وصلاحيات المدير العام وبقية مديري الإدارات والأقسام مما من شأنه أن يخلق حساسيات بين جميع هؤلاء وبين رئيس مجلس الإدارة ويؤدي بالتالي إلى صراعات ومشاكل تؤثر بدورها على سير الأداء ومستوى الكفاية في المنظمة.

وينادي بعض من يقولون بتفرغ رئيس مجلس الادارة بأن يجمع الرئيس المتفرغ بين رئاسته للمجلس ومنصب المدير العام للمؤسسة. أي بمعنى آخر أن يكون التنفيذي الأول في المؤسسة هو واضع سياساتها وصائغ قراراتها الاستراتيجية. وذلك بحجة معرفته التامة بتفاصيل الأداء وبوقوفه على مشاكل المؤسسة ومطامحها مما يمكنه من تنفيذها بأعلى كفاية وأوفر رغبة.

وتكمن خطورة جمع منصبي رئاسة مجلس الإدارة ومنصب المدير العام في أنها تخلق من صاحب الرئاستين مركز قوة ونفوذ يضعف أمامه دور المجلس وتقل صلاحياته ومقدرته على لإشراف والمتابعة. هذا وإن مثل هذا الجمع يتعارض ومبدأ إداري معروف ينادي بضرورة الفصل بين أجهزة وضع السياسة وأجهزة تنفيذها وتطبيقها وذلك لضمان توفر المساءلة والتقويم. وبالإضافة إلى ما ورد فإن الجمع بين المنصبين في شخص واحد يقلل حتمًا فرص العاملين في الاستئناف وفي توفر حد معقول من العدالة والإنصاف.

وتحسبًا لمثل هذه السلبيات وتلافيًا لمغباتها فإنه يفضل أن لو أبعد المدير العام من عضوية مجلس الإدارة كلية على أن يكون حضوره لاجتماعات مجلس الادارة بوصفه التنفيذي الأول وبغرض وضع مجلس الادارة في الصورة بالنسبة لتطبيق السياسات وتنفيذها.

أسس التعيين لعضوية مجلس الادارة

يدور خلاف كثير حول الأسس التي يتم بها اختيار أعضاء مجالس إدارات المؤسسات وذلك بغض النظر عن طبيعة ونوعية تلك المجالس.

ويبدأ الخلاف حول العدد المناسب لعضوية المجلس. وهذا بالطبع يعتبر جزء من الخلاف الأساسي حول العدد المناسب لعضوية أي لجنة، وإن كان هناك شبه اتفاق على أن يتراوح العدد بين خمسة وثمانية أعضاء إلا أن كثيرًا من الاعتبارات التنظيمية والعملية تتدخل لزيادة هذا العدد. وبالنسبة للمؤسسات العامة فإنه يمكن حصر عدد الأعضاء بما يكفل الفعالية اللازمة بالنسبة للمجلس الوظيفي حيث يمكن حصر التخصصات الرئيسية في المؤسسة. ولكن من الصعب حصر العضوية بالنسبة لمجلس وضع السياسة أو المجلس المتوازن حيث هناك دائمًا احتمال تعدد وزيادة أعداد الجهات التي يجب أو التي تلح في تمثيلها في عضوية المجلس.

مبدأ التمثيل في مجالس الإدارات خاصة بالنسبة لمجلس وضع السياسات يثير بدوره الكثير من التساؤلات والمشاكل. فبالنسبة لتمثيل مختلف الوزارات في عضوية المجلس، هل يترك للوزارة المعنية

حرية اختيار ممثلها أم يمنح هذا الحق للوزير المختص أو للجهة التي تقوم بتكوين المجلس لاختيار الممثل المناسب. وفي حالة ما إذا تركت حرية الاختيار للوزارة المعنية، فما هو الضمان الذي يكفل عدم تغيير ذلك المجلس بين كل جلسة وأخرى ثم ما هو الضمان أيضًا أن يكون الممثل بالمستوى الفكري والوظيفي المطلوب للمجلس، لاسيما وإن مجالس إدارات كثير من المؤسسات تعاني من كثرة تغير الممثلين وما يترتب عليه من آثار سلبية على الاستمرارية. كما وتعاني المجالس من انخفاض مستوى التمثيل وتفاوته من وحدة لأخرى. وهناك أيضًا صعوبة ضمان إعطاء الوزارات التفويض الكامل لممثلها مما يضطر الأعضاء إلى العودة لوزاراتهم لمعرفة رأيها بالنسبة لكثير من المواضيع التي يناقشها المجلس. لهذا فإن تقريرًا للأمم المتحدة يشير إلى ضرورة منع تغيير ممثلي الوزارات بعد تحديدهم كما يشير إلى ضرورة منح تفويض كامل لممثلي الوزارات في اجتماعات المجلس[١٣].

وقد يبرز اعتراض على اختيار الأعضاء على أساس تمثيلهم لوحداتهم من ناحية مبدئية، ذلك أن وجود عدد من الأعضاء لتمثيل دوائرهم ووزاراتهم يزيل عن المجلس صورته وكينونته كوحدة متجانسة تجمع بينها وحدة الهدف وتحقيق صالح المؤسسة المعنية.

وينسحب ذات المنطق على تمثيل العاملين في مجالس إدارات المؤسسات إذ أنه ينطوي على اعتراف باستقطاب المجلس وتحزب أعضائه للفئات التي يمثلونها فتنتفي بالتالي وحدة المجلس وتجانسه. هذا فضلاً عن أن تمثيل العاملين قد يكون ذريعة من قبل الإدارة العليا للمؤسسة لاحتواء العاملين وتطويق قياداتهم بغرض تهجينها وتجيير إرادتها لصالح الجهات الحاكمة.

الاستغناء عن مجالس الإدارة

لقد دفع الجدل والاختلاف حول تكوين وتنظيم ومدى فعالية مجالس إدارات المؤسسات العامة ببعض الدارسين في مجال إدارة القطاع العام إلى التشكيك في مدى جدوى هذه المجالس والدعوة بالتالي إلى إلغائها كلية. ويشير هانسون إلى هذا الموضوع ويتساءل عن الحكمة وراء إنشاء المجالس في المؤسسات العامة أصلاً وهو إذ يصفها بأنها تقليد غير مؤسس لمؤسسات القطاع الخاص يناقش احتمالات إلغائها واستبدالها بلجان تنفيذية من المدير العام للمؤسسة ومعاونيه. ويضيف بأن لجنة هوفر بالولايات المتحدة تقول بأنه إذا ما أنشئ مجلس للمؤسسة العامة فيجب أن ينشأ كجهاز استشاري وذلك حسب ما جاء في تقريرها للإصلاح الإداري لسنة ١٩٤٩. ويشير

(13) **U.N.,** *op. cit.,* p. 134.

هانسون أيضًا إلى دعوة بول ابلبي إلى ضرورة تفويض جميع سلطات مجالس الإدارات العامة في الهند إلى المدير العام ولجنته الإدارية الداخلية وذلك بحجة أنه لا مبرر أصلاً لوجود مجالس إدارات للمؤسسات العامة سوى أنها أضحت تقليدًا يصعب التخلي عنه(١٤).

ويلخص تقرير للأمم المتحدة المبررات لإلغاء مجالس إدارة المؤسسات العامة في أن هذه المجالس تصبح مصدرًا ووسيلة لتدخل الحكومة المركزية المستمر في شؤون الإدارة اليومية للمؤسسات العامة. هذا وإن التجربة قد أثبتت كما يقول التقرير بعدم جدوى هذه المجالس في كثير من البلدان التي مارستها.

ويقول د. نوسو انطلاقًا من تجربة نيجيريا بأن مجالس إدارات المؤسسات العامة ليست إلا تقليدًا أعمى لتجارب بلدان أخرى وإنها لم تجلب معها إلا الصراع والاحتكاك المستمر بين تلك المجالس والمستويات التنفيذية العليا للمؤسسات. لهذا فإنه يدعو إلى إلغاء مجالس الإدارات كلية واستبدالها بلجان تنفيذية عليا تكون برئاسة المديرين العامين وعضوية رؤساء الإدارات الداخلية للمؤسسة العامة، ويستشهد في هذا المجال بتجربة تركيا التي ألغت جميع مجالس إدارات المؤسسات العامة في سنة ١٩٦١(١٥).

وهناك بالاضافة إلى ما أشار إليه الدارسون عدد من الأسباب والمبررات يمكن سوقها للدعوة إلى إلغاء مجالس إدارات المؤسسات العامة من أهمها:

١- غياب حملة الأسهم الذين يقومون بتعيين وتكليف ومحاسبة أعضاء مجلس الإدارة وبالتالي فإن مجلس الادارة تقليد للقطاع الخاص في غير ظروفه، كما وإنه لا يحمل التفويض الذي يحمله نظيره في القطاع الخاص لمحاسبة ومساءلة المدير العام ومعاونيه التنفيذيين.

٢- إدخال مبدأ تمثيل الوزارات والدوائر المختلفة في عضوية مجلس الادارة غير بنيته الداخلية فلم يعد جسدًا واحدًا بل أضحى جمعًا من النقائض المتباينة.

٣- التدخل السياسي والوزاري المستمر في صميم أعمال مجلس الإدارة وفي إدارة المؤسسة جعل من استقلال المؤسسات شكلاً يعوزه المضمون الحقيقي وبالتالي أصبح وجود مجلس الإدارة نافلة لا تضيف إلى فعالية المؤسسة العامة الكثير.

---

(14) **A. H. Hanson**, *op. cit.*, p. 401.

(15) **E.J. Nwosu**, Some Factors Affecting the Performance of Public Enterprises in Nigeria; In *The Twelfth Inter-African P. Adm. & Management Seminar*, The Management of Public Enterprises, Ibadan-Nigeria, 1974, p. 86

٤- ما تتحمله المؤسسة من تكاليف ومنصرفات على أعمال وأعضاء مجلس الادارة قد لا تبرر ما يقوم به المجلس من أعمال وما يؤديه من دور في ظل الظروف السلبية التي سبق عرضها.

اللجنة التنفيذية العليا كبديل لمجلس الإدارة

وينادي جميع الداعين إلى إلغاء مجالس الإدارة باستبدالها بلجان تنفيذية بقيادة المدير العام للمؤسسة وعضوية رؤساء الإدارات الداخلية. ويسود الاعتقاد بأن مثل هذه اللجان ما هي إلا إضفاء للطابع الرسمي لوضع كان موجودًا بحكم الواقع حيث إن مجالس الإدارات فقدت بالفعل مبررات وجودها نتيجة التدخل السياسي والحكومي المركزي في جميع شؤون المؤسسة، ونتيجة لميل الوزراء للاتصال المباشر بالمدير العام لتحقيق السرعة في الإنجاز وتفادي احتمال اعتراض مجلس الإدارات على بعض القرارات الوزارية التي تكون ذات طابع سياسي أو حزبي.

ولاشك أن المؤسسات العامة تستطيع الحصول على استقلال إداري ومالي حقيقي لا يرتكز على مبررات وشكليات قانونية بل يفرض نفسه نتيجة لما تحققه المؤسسة المعينة من نجاح وفعالية اقتصادية واجتماعية على مختلف أجهزة الدولة ودوائرها، بل وربما تستطيع الحد من غلواء تدخل الوزراء والسياسيين في شؤونها اليومية.

وإسناد مسؤولية وضع سياسات وإدارة المؤسسة للمدير العام ومعاونيه يعتبر إعادة للمسؤولية لمكانها الصحيح وإعطائها لمن يضطلعون بأعبائها فعلاً. كما وإنه يتضمن من زاوية إدارية إلغاء لمستوى تنظيمي في هرم السلطة وبالتالي زيادة في فعالية الاتصالات الرأسية بالمؤسسة.

وحقيقة ارتباط مصالح جميع أعضاء اللجنة التنفيذية بتطوير المؤسسة وتنميتها وإحساسهم بالانتماء لها يجعل منهم مجموعة أكثر انسجامًا وغيره على مستقبلها وحسن أدائها من نظرائهم في مجلس الإدارة.

سلبيات نظام اللجنة التنفيذية العليا

ولا يخلو نظام اللجنة التنفيذية المقترح كبديل لمجلس الادارة من بعض السلبيات والعيوب. فإلغاء مجلس الإدارة لاشك يخلق فراغًا في مستوى السياسة الوسيطة (Sub-Policy Level) بين المستوى السياسي ومستوى الإدارة التطبيقية. هذا فضلاً عن أن بعض مسؤوليات مجلس الادارة والتي يلخصها مارشال ديموك في الرقابة على برامج الميزانية الداخلية، ودراسة المسائل التنظيمية للمؤسسة، والتعيين في المواقع القيادية في المؤسسة والرقابة المالية والعلاقات العامة، كل هذه المهام

حسب رأي ديموك لن تجد من يقوم بها لأنها حسب رأيه تقع خارج إطار صلاحيات ومسؤوليات المدير التنفيذي ولجنته المقترحة[١٦].

وتكوين اللجنة التنفيذية من المدير العام ومعاونيه سيجعل اهتمام تلك اللجنة ينصب أساسًا على تفاصيل الأداء اليومي ومشاكل المؤسسة الماثلة وبالتالي تهمل اللجنة جانب السياسات العامة والنظرة المستقبلية، أي أن اللجنة ستفقد النظرة الشمولية الكاملة وذلك بسبب انشغالها بتفاصيل العمل اليومي.

وضع اللجنة التنفيذية تحت قيادة ورئاسة المدير العام قد يوسع من صلاحياته وسلطاته لدرجة قد تجعله في غياب أجهزة عليا رقيبة يستبد بتلك السلطات ويوظفها لأغراض لا تمت للصالح العام بشيء.

أعباء اللجنة التنفيذية قد تعني ثقلاً إضافيًا على رؤساء الإدارات يلهيهم عن واجباتهم التنفيذية الأساسية.

حصر عضوية اللجنة التنفيذية في رؤساء الإدارات يعني إبعاد العاملين وممثليهم من إدارة المؤسسة وتهديد مصالحهم الفئوية.

خاتمة

إن عرض جميع هذه البدائل بالنسبة لتنظيم وتكوين مجالس إدارات المؤسسات العامة لا يعني بالضرورة أن هناك بديلاً واحدًا منها يقدم حلاً دائمًا وشافيًا لمشاكل المؤسسات العامة في كل الأحوال والظروف. فالبديل المناسب هو الذي يستمد من ظروف الواقع السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وما قد يصلح لبلد ما في ظل ظروف معينة قد لا يصلح لبلد آخر تنتظمه ظروف مغايرة. لهذا فإن الخيار دائمًا مفتوح تحدده ظروف الواقع المعاشي دون إملاء أو تأثير خارجي، فقد مضى الزمن الذي كان ينادي فيه الدارسون بوجود مبادئ عالمية أو أسس علمية للإدارة تصلح لكل زمان ومكان.

(16) **A. H. Hanson**, *op. cit.*, p. 134.

المراجـــع

أولاً: المراجع العربية

ليلة، محمد كامل، *نظرية المؤسسات العامة*، بيروت: جامعة بيروت العربية، ١٩٧٨.

العلوش، سعد، *نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي– دراسة مقارنة*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٨.

درة، عبدالباري، *العامل البشري والإنتاجية في المؤسسات العامة* (بحث غير منشور).

الرشيد، أحمد، *مشاكل تطبيقية في إدارة المؤسسات العامة*، القاهرة: دار المعارف بمصر، ١٩٧١.

ثانيًا: المراجع الأجنبية

Hanson, A. H., *Public Enterprise and Economic Development*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd., l965.

United Nations., *Organization, Management and Supervision of Public Enterprises in Developing Countries*, New York: U.N., 1974.

Brown, Courtney, C., Smith, E. Everett, *The Director Looks at His Job*, New York: Columbia Univ. Press, 1957.

Nwosu, E. J., Some Factors Affecting the Performance of Public Enterprises in Nigeria; In *The Twelfth Inter-American P. Adm. & Management Seminar*, The Management of Public Enterprises, Ibadan-Nigeria, 1974.

U. N., *Organization. Management and Supervision of Public Enterprises in Developing Countries* New York: U.N., 1976.